



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D. C., cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022).

**Radicado No. 250002325000201000909 02.**  
**No. interno: 5194-2019.**  
**Actores: Diana Patricia Rojas Porras y otro<sup>1</sup>.**  
**Demandado: Departamento de Cundinamarca.**  
**Trámite: Simple Nulidad / Segunda Instancia.**  
**Asunto: Establecer si es viable declarar la nulidad del artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947, suscrita por la Asamblea del Departamento de Cundinamarca, aún cuando la Constitución Política de 1886 le otorgaba la facultad, a ésta, de crear este tipo de emolumentos.**

---

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección del 1º de septiembre de 2020<sup>2</sup>, después de surtidas a cabalidad las demás etapas procesales y de establecer que no obra en el proceso irregularidades o nulidades procesales que deban ser saneadas, para decidir los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y los terceros intervinientes contra la sentencia de 10 de diciembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Transitoria, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda incoada por la señora Diana Patricia Rojas Porras y el Ministerio de Educación.

## **I.- ANTECEDENTES<sup>3</sup>**

### **1.1.- PRETENSIONES DE LA DEMANDA.**

Diana Patricia Rojas Porras y el Ministerio de Educación en ejercicio de la acción de Nulidad – *artículo 84 del Decreto 01 de 1984*- presentaron demanda con el fin de que se declare la nulidad del artículo 5 de la Ordenanza 13 de 25 de junio de 1947<sup>4</sup>, suscrita por la Asamblea de Cundinamarca, cuyo texto refiere lo siguiente:

*“(...) Artículo 5º. Los empleados y obreros del Departamento que hayan cumplido veinte años o más, al servicio de Cundinamarca, que no hayan sido pensionados y que se hallen en ejercicio de sus funciones con una antigüedad no menor de*

---

<sup>1</sup> Ministerio de Educación Nacional.

<sup>2</sup> Informe visible a folio 421.

<sup>3</sup> Demandas de la señora Diana Patricia Rojas Porras y del Ministerio de Educación visibles a folios 54 a 64 del cuaderno 1; y, 4 a 13 del cuaderno 2, respectivamente.

<sup>4</sup> *“(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)”.*

*cinco años, sin solución de continuidad, tendrán derecho a un aumento del veinte por ciento del sueldo o jornal que devenguen.*

*La Gobernación procederá a liquidar en el presupuesto las partidas correspondientes, quedando ampliamente facultada para hacer las operaciones del caso, a fin de dar cumplimiento a esta disposición, la cual registrará desde el día primero de julio próximo (...).*

## **1.2.- HECHOS RELEVANTES DEL CASO.**

1) Por medio de la Ordenanza N° 013 de 1947<sup>5</sup> la Asamblea de Cundinamarca concedió un beneficio a los empleados y obreros, consistente en incrementar el monto salarial en un 20% por haber prestado durante 20 años o más sus servicios al departamento.

2) A juicio de la señora Diana Patricia Rojas Porras, a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968<sup>6</sup>, devino un desbordamiento de las atribuciones de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, en tanto, fue eliminada la competencia para establecer sobresueldos y solo mantuvo la facultad de señalar las correspondientes escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

3) Por su parte el Ministerio de Educación concluyó que, si bien en vigencia de la Constitución Política de 1886 las entidades territoriales tuvieron competencia para fijar las escalas salariales de los empleados públicos del nivel departamental, tal facultad continuó hasta la expedición de la reforma que sufrió en el año de 1968, dado que ésta fue radicada definitivamente en el Congreso de la República.

4) En virtud de lo anterior, la citada autoridad administrativa consideró que no es posible que el Departamento de Cundinamarca, con fundamento en la ordenanza acusada, pague un sobresueldo a los empleados públicos y trabajadores oficiales del departamento con recursos del Sistema General de Participaciones, concretamente, porque está excediendo los límites impuestos por la Constitución.

## **1.3.- CONCEPTO DE VIOLACIÓN.**

Contra la Ordenanza N° 013 de 1947 expedida por la Asamblea del Departamento de Cundinamarca, se formuló el siguiente reparo o censura:

**1.3.1.- Falta de competencia**, pues, de conformidad a lo establecido en los artículos 122, 123, 124, 125, 150, 298 y 300 de la Constitución Política de 1991<sup>7</sup>, la Asamblea del Departamento de Cundinamarca ha usurpado

---

<sup>5</sup> “(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7° de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)”.

<sup>6</sup> “(...) por la cual se reforma la Constitución Política de Colombia (...)”.

<sup>7</sup> “(...) ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

funciones que no le corresponden al proferir la Ordenanza 13 de 1947<sup>8</sup>, concretamente, porque no puede fijar el régimen salarial de los empleados públicos y trabajadores del ente territorial. Efectivamente, esta fue una medida que, incluso, estaba siendo implementada en virtud del Acto Legislativo 01 de 1968 dado que se determinó que la correspondería al Congreso de la República crear todos los empleos, el régimen de prestaciones sociales y fijar las escalas de remuneración.

#### 1.4.- OPOSICIÓN A LA DEMANDA<sup>9</sup>.

El Departamento de Cundinamarca se opuso a las pretensiones de la demanda, por las razones que se exponen a continuación.

---

*Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.*

(...)

*ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

*La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.*

(...)

*ARTICULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.*

(...)

*ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

(...)

*ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

(...)

*e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;*

(...)

*ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.*

*Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.*

*La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.*

(...)

*ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

(...)

*7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.*

(...)"

<sup>8</sup> "(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)".

<sup>9</sup> Visible a folios 119 a 121 del cuaderno 1.

Si bien es cierto fue alegado en la demanda que la Ordenanza 13 de 1947 quebrantó la Constitución Política por una aparente usurpación de funciones, resulta que no se tuvo en cuenta la normativa que se encontraba vigente con anterioridad a la reforma constitucional del año 1968; sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999<sup>10</sup> señaló que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades, pues al Congreso de la República le corresponde señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional, quien debe señalar los límites máximos en los salarios de éstos; mientras que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales deben determinar las escalas de remuneración de los cargos.

#### **1.4 LA SENTENCIA APELADA<sup>11</sup>.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia de 10 de diciembre de 2018 accedió a las pretensiones de la demanda. Lo anterior, por las razones que a continuación se pasan a exponer:

En vigencia de la Constitución Política de 1886 los Gobernadores tenían la atribución de fijar los emolumentos de los empleos públicos del orden departamental con sujeción de las escalas de remuneración que fijara la Asamblea; sin embargo, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968 se dispuso que le correspondía al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales.

Ahora, con la Constitución Política de 1991 se estableció la competencia del Congreso para dictar las normas generales, así como la de señalar los objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En tal virtud, fue expedida la Ley 4ª de 1992<sup>12</sup> la cual expresó, en el artículo 12<sup>13</sup>, que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales sería fijado por el Gobierno Nacional, por ende, no podrán las corporaciones públicas territoriales apropiarse de esta facultad.

Bajo ese contexto, concluyó, que la competencia para fijar el régimen salarial de los empleados del sector territorial es concurrente entre el legislador y el

---

<sup>10</sup> “(...) Demanda de inconstitucionalidad contra de los artículos 87 (parcial) y 88 de la ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios (...)”.

<sup>11</sup> Visible a folios 195 a 214 del cuaderno 2.

<sup>12</sup> “(...) Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. (...)”.

<sup>13</sup> “(...) ARTÍCULO 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad. (...)”.

ejecutivo, concretamente, porque el primero determina los parámetros generales conforme a los cuales el segundo ha de fijar todos los elementos propios del régimen salarial y prestacional; por ende, el acto acusado desconoce la Constitución Política de 1991 «*literal e, numeral 19 del artículo 159*<sup>14</sup>» dado que las entidades territoriales no tienen actualmente la competencia para crear prestaciones sociales.

## 1.5 LOS RECURSOS DE APELACIÓN.

El Departamento de Cundinamarca y los terceros intervinientes «*Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado SUNET, Carlos Ernesto Castañeda Ravelo, Jaime Raúl Taborda Mejía y Hernán Egberto Peralta Garzón*» interpusieron sus recursos con fundamento en los siguientes argumentos:

### 1.5.1. DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA<sup>15</sup>.

Se pasó por alto en la sentencia proferida por el *a-quo* describir los efectos jurídicos y el alcance de la declaratoria de nulidad del artículo 5º de la Ordenanza 13 de 1947<sup>16</sup>, concretamente, respecto de aquellos que cuentan con un derecho adquirido y con un detrimento salarial.

De manera entonces que el alcance del recurso de apelación se encuentra dirigido a no vulnerar los derechos laborales de los empleados públicos y trabajadores oficiales, por ende, es necesario precisar, además, los sujetos pasivos que son pasibles de asumir las consecuencias del fallo recurrido.

### 1.5.2. SINDICATO UNITARIO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO «SUNET»<sup>17</sup>.

Para quedar debidamente acreditado que, el transito constitucional no excluye de manera automática o que haga desaparecer la normativa expedida en vigencia de la Constitución Política de 1886, se debe efectuar una ponderación, análisis y valoración entre el acto acusado «*Ordenanza 13 de 1947*» y los derechos fundamentales y sociales de la actual Carta Magna, situación que no ocurrió en el *sub-lite* lo cual ocasiona a múltiples trabajadores se les vulnere algunos derechos, entre ellos, el adquirido y el *pro-operario*.

<sup>14</sup> «(...) ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

(...)

<sup>15</sup> Visible a folios 272 y 273 del cuaderno 2.

<sup>16</sup> «(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)».

<sup>17</sup> Visible a folios 223 a 233 del cuaderno 2.

### 1.5.3. CARLOS ERNESTO CASTAÑEDA RAVELO<sup>18</sup>

Existe una confusión por parte de los demandantes que intentan demostrar que lo establecido en el artículo 5º de la Ordenanza 13 de 1947<sup>19</sup> es un nuevo elemento salarial distinto de la asignación básica, sin tener en cuenta que a lo que hace referencia es a un criterio de aumento del salario con el paso del tiempo, entendido éste como incremento a este emolumento cuando el empleado cumple 20 años de servicio continuos al Departamento de Cundinamarca.

Si bien es cierto la reforma constitucional del año 1968 introdujo una competencia compartida y concurrente en materia salarial, dado que el Presidente y los Gobernadores podía fijar los emolumentos de los empleados de sus dependencias con sujeción de las leyes y ordenanzas que expediera el Congreso y las Asambleas Departamentales, respectivamente, también lo es que, con anterioridad a su vigencia, los entes territoriales debían fijar los sueldos de sus empleados<sup>20</sup>.

En tal sentido la sentencia proferida por el *a-quo* aplicó de manera indebida la teoría de la “*ilegalidad sobreviniente*” por cuanto, insistió, para el momento en que fue proferido el acto acusado, la propia Constitución Política de 1886, le confirió facultades a las Asambleas Departamentales para que crearan los elementos salariales de sus empleados.

### 1.5.4. JAIME RAÚL TABORDA MEJÍA<sup>21</sup>.

En el año de 1947, conforme los Actos Legislativos 03 de 1910 y 01 de 1945, las Asambleas Departamentales contaban con la facultad de crear normas a fin de regular todos los aspectos salariales de los empleados públicos del sector territorial; de manera entonces que, a la fecha, aún se encuentra vigente el acto acusado, máxime cuando no ha sido declarado nulo por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Adicionalmente no cabe duda de que, el ordenamiento jurídico anterior a la vigencia de la entrada de la nueva carta superior no le es aplicable al denominado fenómeno jurídico de la inconstitucionalidad sobreviniente, pues, en primer lugar, es la transgresión directa de la constitución que sobrepasa las facultades y competencias definidas en ella; y, en segundo lugar, las normas que cumplan con los requisitos materiales y formales gozarán de

<sup>18</sup> Visible a folios 238 a 257 del cuaderno 2.

<sup>19</sup> “(...) *Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)*”.

<sup>20</sup> “(...) *Acto Legislativo 01 de 1945.*

*“Reformatorio de la Constitución Nacional”*

(...)

*Artículo 83. El artículo 186 de la Constitución quedará así:*

*ARTICULO 186. Corresponde a las Asambleas:*

(...)

*5º La fijación del número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos;*

(...).”.

<sup>21</sup> Visible a folios 258 a 271 del cuaderno 2.

plena validez jurídica. Es decir, el acto acusado al haber sido creado cuando el órgano departamental contaba con la capacidad de hacerlo no puede quedar proscrita por la actual Constitución.

### 1.5.5. HERNÁN EGBERTO PERALTA GARZÓN<sup>22</sup>.

A la fecha de la expedición de la Ordenanza 13 de 1947<sup>23</sup> se encontraban vigentes los Actos Legislativos 03 de 1910 y 01 de 1945, razón por la cual la Asamblea del Departamento de Cundinamarca contaba con la plena facultad constitucional para establecer los sueldos de los empleados departamentales.

No se pueden desconocer los principios rectores de confianza legítima, seguridad jurídica, protección del mínimo y favorabilidad los cuales deben aplicarse con el fin de salvaguardar a los trabajadores, máxime cuando la Constitución Política de 1991 protege la expectativa legítima de acceder a un derecho y la condición más beneficiosa en el tránsito legislativo.

## II.- CONSIDERACIONES

### 2.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Los argumentos expuestos por el *a-quo*, así como los razonamientos propuestos en los recursos de apelación, muestran a esta Corporación que el problema jurídico a resolver en esta oportunidad es el siguiente:

⇒ ¿Es viable declarar la nulidad del artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947<sup>24</sup> suscrita por la Asamblea del Departamento de Cundinamarca, a través de la cual fue concedido un beneficio a los empleados y obreros consistente en incrementar el monto salarial en un 20% por haber prestado durante 20 años o más sus servicios al departamento, aún cuando, de acuerdo con los recurrentes, la Constitución Política de 1886 le otorgaba la facultad de crear este tipo de emolumentos?

En caso de que la respuesta al anterior interrogante sea afirmativa, la Sala deberá establecer, en aras de determinar la situación de aquellas personas a quienes se les ha venido reconociendo este sobresueldo:

⇒ ¿Cuáles son los efectos jurídicos y el alcance de la declaratoria de nulidad del artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947<sup>25</sup>?

Para resolver el problema jurídico planteado, es necesario estudiar los siguientes temas: **(i)** En primer lugar, citará el aparte del acto acusado; **(ii)** a continuación, la Sala se referirá a la competencia para fijar el régimen salarial

---

<sup>22</sup> Visible a folios 274 a 299 del cuaderno 2.

<sup>23</sup> "(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)"

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Ídem.

de los empleados públicos del orden territorial; y, (iii) por último, se analizará el caso en concreto.

### i) Aparte del Acto acusado:

Por medio del artículo 5º de la Ordenanza del epígrafe, la Asamblea de Cundinamarca “(...) [p]or la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)”, señaló:

*“(...) Artículo 5º. Los empleados y obreros del Departamento que hayan cumplido veinte años o más, al servicio de Cundinamarca, que no hayan sido pensionados y que se hallen en ejercicio de sus funciones con una antigüedad no menor de cinco años, sin solución de continuidad, tendrán derecho a un aumento del veinte por ciento del sueldo o jornal que devenguen.*

*La Gobernación procederá a liquidar en el presupuesto las partidas correspondientes, quedando ampliamente facultada para hacer las operaciones del caso, a fin de dar cumplimiento a esta disposición, la cual regirá desde el día primero de julio próximo. (...)”.*

### ii) Competencia para fijar el régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial.

La entonces Constitución Política de 1886 le otorgó al Congreso de la República, en el numeral 7º del artículo 76, la facultad de “(...) conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales (...)” potestad que fue reiterada en el artículo 187 *ibídem* cuando dispuso que podrían, además, “(...) ejercer otras funciones por autorización del Congreso (...)”; luego, con la expedición del Acto Legislativo 3 de 1910 en su artículo 54, se dispuso que las Asambleas Departamentales debían fijar el número de empleados, sus funciones y sueldos, veamos:

*“(...) Artículo 54. Corresponde a las Asambleas:*

*(...)*

*4.º Crear y suprimir Municipios con arreglo a la base de la población que determine la ley, y segregar o agregar términos municipales, consultando los intereses locales. Si de un acto de agregación o segregación se quejare algún vecindario interesado en el asunto, la resolución definitiva corresponderá al Congreso;*

*5.º La creación y supresión de Circuitos de Notaría y de Registro **y la fijación del número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos;***

*6.º Llenar las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes.*

*(...)” (Lo subrayado y resaltado en negrilla es de la Sala).*

Tal atribución, fue reiterada con exactos términos a través del Acto Legislativo 01 de 1945<sup>26</sup>; sin embargo, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, que modificó, entre otros, los artículos 76<sup>27</sup>, 120<sup>28</sup> y 187<sup>29</sup> de la Constitución de 1886, introdujo dos nuevos conceptos a saber: (i) el de escalas de remuneración, que sería establecido por el Congreso a nivel nacional y por las Asambleas a nivel Departamental y por los Concejos en el orden local; y (ii)

<sup>26</sup> Diario Oficial No. 25.769, del 17 de febrero de 1945.

<sup>27</sup> Modificado por el Artículo 11, que establece las competencias del Congreso.

<sup>28</sup> Modificado por el Artículo 41, que fija las competencias del Presidente.

<sup>29</sup> Modificado por el Artículo 57, que consagra las competencias de las Asambleas Departamentales.



el de emolumentos, el cual le correspondía fijarlo al Presidente de la República y al Gobernador.

Así las cosas, a partir de la citada reforma constitucional «*por virtud del numeral 9 del artículo 76<sup>30</sup>*» el Congreso fijaría, a través de las denominadas leyes cuadro o marco, las normas generales y el Gobierno desarrolla la materia.

Por su parte, la Constitución de 1991 estableció en el artículo 150, numeral 19, literal e), que corresponde al congreso dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular, entre otras materias, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del congreso nacional y de la fuerza pública.

De esta manera, se determinó una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos así: (i) el congreso determinaría unos marcos generales y unos lineamientos que le circunscriben al ejecutivo la forma de cómo debe regular la materia y; (ii) le correspondería al gobierno nacional desarrollar la actividad reguladora. En otras palabras, este debe establecer directamente los salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos con fundamento en los criterios que para el efecto señale el legislador.

Con respecto al régimen prestacional y salarial de los empleados públicos del orden territorial, el Congreso de la República en ejercicio de la competencia descrita en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, dispuso:

**“(…) El régimen prestacional de los servidores públicos de las Entidades Territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.**

*En consecuencia, no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales arrogarse esta facultad.*

**PARAGRAFO. - El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional (...)** (Lo resaltado en negrilla es de la Sala).

De acuerdo con la norma citada, el gobierno nacional tiene la competencia para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden territorial, quien debe expedirlo con atención al marco que le fije el Congreso de la República. Queda claro entonces que tal competencia no puede ser asumida por las corporaciones públicas territoriales.

Ahora, a éstas (asambleas departamentales y concejos municipales) les corresponde, conforme a lo dispuesto por los artículos 300 ordinal 7º y 313

<sup>30</sup> “Artículo 11 del Acto Legislativo No. 1 del 12 de diciembre de 1968.

El artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así: Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

(...)

9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos, y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;

(...).”

ordinal 6º de la Constitución Política<sup>31</sup>, fijar la escala salarial de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción. Por su parte, a los gobernadores y alcaldes atendiendo lo dispuesto en los artículos 305 ordinal 7º y 315 ordinal 7º de la Constitución<sup>32</sup>, les compete determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias.

No obstante, ambas autoridades territoriales deben ejercer tales competencias sin desconocer lo señalado en el párrafo del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, esto es, con respeto al límite máximo salarial fijado por el Gobierno Nacional<sup>33</sup>.

Así pues, se puede concluir que: i) en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden territorial corresponde al Congreso de la República señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el ejecutivo en la determinación de este régimen; ii) le compete al gobierno nacional determinar el régimen salarial y prestacional y señalar los límites máximos de los salarios de los empleados del orden territorial; iii) a las asambleas departamentales y a los concejos municipales les incumbe establecer las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y con respeto de los límites máximos fijados por el gobierno nacional; y, finalmente, iv) que

<sup>31</sup> "(...) ARTICULO 300. <Artículo modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

(...)

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

(...)"

<sup>32</sup> "(...) ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.

(...)

"(...) ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

(...)"

<sup>33</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-315 de 1995, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 7 y 12 de la Ley 4 de 1992 "Por la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política", M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

los gobernadores y alcaldes deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes.

### iii) Del caso en concreto.

En el *sub-lite* la señora Diana Patricia Rojas Porras y el Ministerio de Educación pretenden que se declare la nulidad del artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947<sup>34</sup>, suscrita por la Asamblea del Departamento de Cundinamarca, por considerar, concretamente, que esta autoridad administrativa no tenía competencia para fijar emolumentos de índole salarial, ya que ello es propio del Congreso de la República.

Ante tal planteamiento, el *a-quo* concluyó que el citado acto acusado desconocía el Acto Legislativo 01 de 1968 y la Constitución Política de 1991 «*literal e, numeral 19 del artículo 159*<sup>35</sup>» puesto que las entidades territoriales no tienen la competencia para crear prestaciones salariales y sociales, por ende, consideró que era procedente su nulidad. Inconforme el Departamento de Cundinamarca y los terceros intervinientes con esta determinación, interpusieron recurso de apelación que lo hicieron consistir, en la falta de competencia que tenía la Asamblea de Cundinamarca para expedir la ordenanza y, además, en el posible perjuicio que se les ocasionaría a aquellas personas a quienes se les ha venido reconociendo este beneficio.

Bajo ese contexto, debe precisar la Sala que de conformidad con el régimen jurídico previsto en el Acto Legislativo 01 de 1968, en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 4ª de 1992, analizado en el anterior acápite, se logró concluir que existe una competencia compartida con relación a la fijación de la escala salarial de los empleados públicos, pues, mientras que el Congreso de la República establece los principios y parámetros que debe seguir el Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial, a éste por su parte le compete establecer los topes máximos salariales de los servidores públicos.

También se estableció que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales deben implantar la escala de remuneración de los cargos de sus dependencias según la categoría del empleo y, los Gobernadores y Alcaldes, deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias atendiendo las disposiciones que para el efecto profieran las Corporaciones enunciadas, por medio de Ordenanzas y Acuerdos, respectivamente.

---

<sup>34</sup> “(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)”.

<sup>35</sup> “(...) ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

(...)”.

En tal virtud, resulta evidente que, en principio, el artículo 5 de la Ordenanza 13 de 1947<sup>36</sup> se encuentra viciado de nulidad por desconocer las normas del orden constitucional, tal y como lo advirtió e *a-quo*, como quiera que la Asamblea del Departamento de Cundinamarca no tenía competencia para fijar prestaciones salariales; sin embargo, la Sala, no puede desconocer que para el momento en que fue proferido el citado acto administrativo, aún no había entrado en vigencia el Acto Legislativo 01 de 1968, el cual fue el que le entregó la competencia al Congreso de la República para regular las normas laborales para los empleados públicos, pues a las Asambleas Departamentales solo se les dejó la función de regular las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.

En otras palabras, para el año de 1947, época en la que fue suscrito el acto acusado, las Asambleas Departamentales contaban con la facultad de crear normas a fin de regular todos los aspectos salariales de los empleados públicos del sector territorial, ya que dicha competencia nació con la expedición del Acto Legislativo 3 de 1910, la cual fue reiterada con el Acto Legislativo 01 de 1945 y, derogada con posterioridad, por medio del Acto Legislativo 01 de 1968 y la Constitución Política de 1991.

Por ende, contrario a lo expuesto por el *a-quo*, no es cierto que el artículo 5º de la Ordenanza 13 de 1947 se encuentre viciada de nulidad, dado que, como se vio, para el momento en que fue proferida, las Asambleas Departamentales tenían la competencia de proferir este tipo de actos administrativos de índole salarial.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación en concepto del 11 de septiembre de 2003 señaló que no es posible, en tratándose de la validez de la citada normativa, restarle validez y eficacia en el ordenamiento jurídico, veamos:

*“(...) A partir de los pronunciamientos anteriores y, como quiera, que la norma constitucional vigente al momento de la expedición de la Ordenanza Municipal otorgaba competencia al órgano autor de dicho acto jurídico para fijar los sueldos de los empleados del nivel departamental, no es viable, hoy por hoy, so pretexto del cambio de competencia previsto en materia de régimen salarial desde de la reforma de 1968, restarle a dicho acto su validez y eficacia en el ordenamiento jurídico del cual forma parte, máxime si se considera que sustancial y materialmente, **tampoco existe norma superior (Constitucional o Marco) que proscriba la existencia un beneficio como el creado a raíz de la ordenanza 13 de 1947 a favor de los servidores públicos del nivel territorial.***

*No sobra advertir, que una situación jurídica distinta se presenta, como se verá más adelante, a propósito de actos expedidos por corporaciones públicas del nivel territorial en vigencia de la Constitución de 1991, en cuya expedición se arroga facultades que actualmente se encuentran en cabeza del Congreso y del Gobierno, para los cuales sí resulta aplicable la excepción de inconstitucionalidad con el fin de hacer prevalecer el orden Constitucional.*

*(...)”. (Lo subrayado y resaltado en negrilla es de la Sala).*

---

<sup>36</sup> “(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)”.

Del mismo modo, esta Sección ha tenido la oportunidad de indicar en un caso en donde se estudiaba la viabilidad de la aplicación del artículo 5º de la Ordenanza 13 de 1947 que, si bien se encuentra derogado, no se puede desconocer los efectos jurídicos que la normativa produjo mientras se estuvo vigente:

*“(...) En criterio de la Sala, la competencia del ente territorial no iba más allá de simplemente fijar las escalas salariales y esto no incluía la potestad de crear factores o elementos constitutivos del salario, pues esta función estaba reservada al legislador. Lo antes dicho, además, porque con la reforma constitucional aludida, el Constituyente quiso limitar la potestad de los entes territoriales para buscar cada vez más la realización de uno de los pilares fundamentales del derecho laboral que consistía en que, a trabajo igual salario igual, preceptiva que empezó a tener fuerza constitucional a partir de esa reforma del Estado de 1968, de manera que, en todo el sector público, se equiparan los elementos o factores destinados a remunerar al trabajador.*

*La competencia de los entes territoriales en materia salarial a partir de 1968 se limitó a fijar los niveles jerárquicos y asignarles a estos los emolumentos correspondientes. En materia prestacional es evidente que antes de la reforma de 1968 y después de ésta, el único legitimado para fijarlas era el Congreso o el Legislador Extraordinario, y esto no tiene mayor discusión.*

*Ahora bien, la reforma Constitucional ordenada en el año de 1968, que implicó un cambio de competencias para la fijación de salarios, desplazando la potestad del sector territorial hacia el legislador, en criterio de esta Sala, per se, no conlleva a la inaplicación de las normas anteriores proferidas al amparo de la anterior Constitución.*

*Lo antes dicho porque la constitucionalidad y legalidad de las normas, reglamentos o actos administrativos debe revisarse al momento en que fueron expedidos y, si al proferirse se hizo con fundamento en competencias y preceptivas que lo autorizaban, estas normas no pueden desconocerse de plano. En otros términos, la reforma del año 1968, en materia de salarios sólo implicó el cambio de la autoridad legitimada para regular la materia; por ende, no resulta razonable deducir que, ipso jure, ocurre una derogatoria tácita, las preceptivas que regulaban este tópico.<sup>37</sup>*

*En criterio de la Sala, debe revisarse por parte de la autoridad administrativa o judicial su aplicabilidad a cada caso de los reglamentos que establecieron salarios para el sector territorial; pero lo que si es claro es que, tratándose del establecimiento de un régimen, en este caso, el salarial, a los empleados del sector territorial a quienes se les regule por parte del competente quedan sometidos a*

<sup>37</sup> La Subsección A, de esta Corporación en una de las providencias citadas, prohijó el criterio de la Corte Constitucional en la sentencia C- 014 de 1993, en especial sobre los siguientes aspectos: “[...]...3. Pero con respecto a la legislación preexistente las exigencias del principio de seguridad jurídica y certidumbre se satisfacen de una manera diversa. En efecto, la regla dominante en este nuevo universo normativo reconoce que el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada. Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes. (...) Es por eso que la Corte Suprema de Justicia ha negado que la vigencia de la Constitución de 1991 haya derogado en bloque el ordenamiento inferior preexistente y ha reconocido el efecto retrospectivo de la nueva preceptiva constitucional (...) 4. Puesto que por las razones aducidas, la regla general es la de la subsistencia de la legislación preexistente, la diferencia entre la nueva Constitución y la ley preexistente debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente. Por tanto, no basta una simple diferencia. Es esto lo que en forma clara y contundente consagra el texto del artículo 9o de la ley 153 de 1887, norma que ha resistido airosa el transcurso del tiempo y que resuelve problemas derivados de la vigencia de la Carta de 1991 sin contradecir su espíritu sino, muy por el contrario, de acuerdo con el mismo, tal como se desprende de su texto (...) Es claro que la norma transcrita consagra también como principio general la subsistencia de la legislación preexistente...”

*estas últimas preceptivas y los reglamentos territoriales que regulaban el tema simplemente quedan derogados tácitamente.*

*La anterior situación no cobija a quienes venían vinculados en el sector territorial, pues ellos tienen derecho a no ser desmejorados, por las nuevas regulaciones que establezca el competente.*

*Como ya lo ha precisado esta Sección<sup>38</sup>, el Estado no está obligado a mantener un régimen benéfico de forma permanente porque las instituciones y sus regulaciones deben adecuarse al orden social, cultural y económico que gobierna el momento, de manera que, el salario o las prestaciones sociales deban permanecer perennes y sólo ser modificada en lo favorable. En otras palabras, el Estado debe respetar los salarios y prestaciones que perciban quienes estén vinculados al momento de la expedición del nuevo régimen regulatorio, siempre y cuando estén amparados por la Constitución y la ley.*

*En suma, quienes se beneficiaban de factores o elementos salariales ordenados por instrumentos de carácter territorial o inclusive, quienes alcancen a devengarlos por el hecho de que el legislador no hubiese regulado el tema, tienen derecho a conservarlos, pero, quienes se vinculen bajo el nuevo régimen, se someten a las nuevas condiciones salariales y prestacionales que regule el competente.*

*En nuestro caso, si un empleado estaba vinculado antes de la reforma Constitucional de 1968, a él se le continúa aplicando el régimen que venía gozando o el nuevo sí le es igual o más favorable, y no puede haber, en ningún caso, una desmejora salarial. En cambio, el nuevo empleado, entendido como vinculado después del año 1968, se somete a las regulaciones que señale el competente para fijar salarios o los factores que lo conforman, que en este caso es el previsto por el legislador.*

*En otras palabras, no es procedente aplicar factores de salario regulados por normas de orden territorial a empleados públicos sometidos a disposiciones de orden legal.*

*La Sala insiste que cuando la nueva autoridad a la que le fue deferida la competencia expida una reglamentación del derecho que regule el salario, son esas normas las que se aplican, así, dicho sea de paso, no deroguen expresamente o regulen algún factor o elemento específico del salario, pues son sólo estas las normas que les cobijan.*

*(...)"*

Nótese que la Asamblea del Departamento de Cundinamarca contaba para el año en que fue proferida la Ordenanza acusada, esto es, 25 de junio de 1947, con la facultad constitucional para proferir esta clase de actos, pues el tránsito constitucional no excluye de manera automática la normativa expedida en vigencia de la Constitución Política de 1886, motivo por el cual no es dable declarar su nulidad, por lo menos no por esta particularidad.

Lo anterior no es óbice para que el Departamento de Cundinamarca examine la aplicación de esta normativa, dado que los empleados públicos que hayan ingresado a la administración con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968 no tienen derecho a que sea aplicada la Ordenanza 13 de 1947 y, por lo mismo puede, mediante el medio de control de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho «*depende del caso en concreto*», solicitar

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Sentencia de 14 de marzo de 2002, actor Jairo Villegas Arbeláez, Consejero Ponente Dr. Jesús María Lemos Bustamante, expediente No. 110010325019900 (3305-00), reiterada en fallo del 19 de mayo de 2005, Expedientes No. 11001032500020020211 01, No. INTERNO: 4396 – 2002, Actor Luis Eduardo Cruz Porras (Acumulados Nos. 11001032500020020209 01 (4333-02), actor Augusto Gutiérrez y otros; 11001032500020020213 01 (4406-02), actor Enrique Guarín Álvarez; y 11001032500020020230 01 (4767-02), actor Pablo Emilio Ariza Meneses y otros), Consejero Ponente Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la anulación de aquellos reconocimientos que se efectuaron con fundamento en este acto administrativo, ya que resulta evidente su derogación tácita por el actualmente competente para fijar el régimen salarial.

En efecto, como se puede evidenciar, ha operado el fenómeno del decaimiento<sup>39</sup> respecto de la Ordenanza 13 de 1947<sup>40</sup>, dado que fue tácitamente derogada por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 1968<sup>41</sup>, concretamente, porque desaparecieron las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del acto, en este caso, la desaparición del mundo jurídico de las normas constitucionales que sirvieron de sustento para la expedición del acto acusado.

Así las cosas, si bien es cierto es innegable que el acto acusado produjo efectos durante el tiempo en que estuvo vigente<sup>42</sup>, de ahí que se haya efectuado el presente estudio de legalidad, el cual arrojó como resultado la imposibilidad de su declaratoria de nulidad «*por el cargo alegado en la demanda*»; también lo es que, se insiste, actualmente se encuentra derogado

<sup>39</sup> Código Contencioso Administrativo.

*(...) ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:*

1. *Por suspensión provisional.*
2. *Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
3. *Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
4. *Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
5. *Cuando pierdan su vigencia.*

*(...)*

<sup>40</sup> *(...) Por la cual se destina una partida, se dispone su distribución, se ordena un crédito-traslado y se deroga en todas sus partes el artículo 7º de la Ordenanza número 28 de 1946 y se dicta otras disposiciones (...)*

<sup>41</sup> *(...) Artículo 11. El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:*

*(...)*

<sup>9ª</sup> *Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;*

*(...)*

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de diciembre de 2016 (Exp. 11001032500020120057100 (2139-2012) Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*«...la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.*

*Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición. Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos.»*

tácitamente por el Acto Legislativo 01 de 1968 y la Constitución Política de 1991.

Finalmente es necesario destacar que, atendiendo el criterio de especialización laboral, se le atribuye la competencia a la Sección Segunda de esta Corporación y a la Subsección que le corresponde de acuerdo al reparto, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 del 2003; no obstante, en el caso *sub examine* se evidencia que los Consejeros Carmelo Perdomo Cuéter y César Palomino Cortés se encuentran impedidos para conocer del presente asunto, con fundamento en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que conocieron el proceso de la referencia, cuando hicieron parte de la Sala que profirió la providencia en primera instancia que accedió a las pretensiones en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En tal virtud, la Sala que decidirá esta sentencia será integrada por la ponente y los Consejeros que integran la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: ACEPTAR** el impedimento manifestado por los Consejeros Carmelo Perdomo Cuéter y César Palomino Cortés, por haber conocido del presente asunto en primera instancia.

**SEGUNDO: REVOCAR** la sentencia de 10 de diciembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Transitoria, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda incoada por la señora Diana Patricia Rojas Porras y el Ministerio de Educación.

En su lugar,

**DENEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>



*(Firmado electrónicamente)*  
**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

*(Ausente en comisión)*  
**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

*(Firmado electrónicamente)*  
**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**